

**Совет по правам человека****Тридцатая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу  
о праве человека на безопасную питьевую воду  
и санитарные услуги***Резюме*

Доступ к водоснабжению и санитарным услугам по приемлемой цене имеет решающее значение для осуществления права человека на воду и санитарные услуги. Тем не менее к вопросу об экономической доступности не всегда относятся с должным вниманием. С помощью настоящего доклада делается попытка устранить этот пробел и дать определение экономической доступности с точки зрения прав человека. В нем обсуждается вопрос о значении установления конкретных стандартов для определения экономической доступности, в том числе для слоев населения, которые не получают формального обслуживания. В нем рассматривается экономическая доступность в более широком контексте обеспечения экологической и экономической устойчивости и анализируются последствия отключений потребителей от обслуживания вследствие их неплатежеспособности. В докладе говорится о тех, кто в современной практике получает пользу от государственного финансирования, после чего описывается ряд механизмов, предназначенных для обеспечения экономической доступности услуг для всех на основе государственного финансирования и разработки надлежащих тарифных схем, включая их преимущества и недостатки. В конце доклада говорится о важности регулирования и мониторинга экономической доступности, после чего приводятся выводы и рекомендации.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение . . . . .	3
II. Расходы, связанные с водоснабжением, санитарией и гигиеной . . . . .	6
A. Различные типы расходов . . . . .	6
B. Издержки, связанные с коррупцией . . . . .	7
C. Издержки плохого управления . . . . .	8
D. Цена бездействия . . . . .	8
III. Понимание экономической доступности . . . . .	9
A. Определение экономической доступности и установление стандартов . . . . .	9
B. Согласование экономической доступности с экологической и экономической устойчивостью . . . . .	10
C. Отключения в результате экономической недоступности услуг . . . . .	11
IV. Механизмы обеспечения экономической доступности на практике . . . . .	12
A. Государственное финансирование водоснабжения, санитарии и гигиены: кому это выгодно и кому нет? . . . . .	12
B. Обеспечение того, чтобы государственное финансирование отвечало интересам наиболее обездоленных групп населения . . . . .	16
C. Трудности, связанные с адресностью . . . . .	17
D. Субсидии на основе доходов, географического положения и видов доступа . . . . .	18
E. Минимальные уровни социальной защиты . . . . .	19
F. Обеспечение экономической доступности посредством тарифных схем . . . . .	20
G. Участие . . . . .	22
V. Регулирование и мониторинг . . . . .	23
A. Регулирование предоставления услуг, направленное на обеспечение экономической доступности . . . . .	23
B. Мониторинг экономической доступности . . . . .	24
VI. Вывод и рекомендации . . . . .	25

## I. Введение

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 24/18 Совета по правам человека. Доступ к водоснабжению и санитарным услугам по приемлемой цене имеет решающее значение для осуществления прав человека на воду и санитарные услуги. Если услуги по водоснабжению и санитарии имеются в наличии, но недоступны, население не может потреблять достаточное количество воды и содержать в исправности туалеты или прибегает к более дешевым и небезопасным источникам или методам, или ставит под угрозу осуществление других прав человека, таких как права на питание, жилье, здравоохранение и образование. Однако к вопросу об экономической доступности не всегда относятся с должным вниманием. Поскольку люди готовы прилагать огромные усилия, чтобы платить за воду и тем самым обеспечивать свое выживание и здоровье, часто исходят из того, что они могут получать необходимую им воду и без государственной поддержки. Аналогичным образом в практике мониторинга нередко действует допущение, что население пользуется доступом к услугам, не задумываясь о том, может ли оно в действительности себе это позволить. Последствия подобного пренебрежения для жизни и благосостояния населения, а также для прав человека являются разрушительными.

2. Обеспечение экономической доступности носит комплексный характер и в различных ситуациях требует разных оперативных мер. Способность населения оплачивать воду и санитарные услуги варьируется в зависимости от их социально-экономического положения и способа предоставления услуг. Государства должны найти пути обеспечения доступности услуг, особенно для наиболее обездоленных членов общества и общин, гарантируя при этом и общую устойчивость процесса их предоставления.

3. В настоящем докладе рассматривается экономическая доступность водных ресурсов и санитарных услуг на уровне домохозяйства. Не менее важное значение имеют обязательства государства по обеспечению экономической доступности водоснабжения и санитарных услуг для учреждений – таких как школы, медицинские центры и тюрьмы – и предприятий и общественных мест, однако этот вопрос выходит за рамки настоящего доклада. В условиях государственного учреждения обязательства государства носят иной характер и могут требовать прямого обеспечения. В любом случае экономическая доступность никогда не должна препятствовать доступу к воде и санитарным услугам детей, женщин и мужчин, когда они находятся вне дома.

4. С точки зрения прав человека отправным моментом для принятия государственных решений в отношении государственного финансирования и политики предоставления услуг по водоснабжению и санитарии должна быть доступность воды и санитарии для всех. Такой подход резко отличается от чисто экономического подхода. В вопросах водоснабжения и санитарии основное внимание, как правило, уделяется полному или частичному возмещению издержек. Возможность совместить экономические аспекты и аспекты прав человека существует, однако права человека требуют гарантированной доступности услуг для всех, вне зависимости от платежеспособности, и для достижения этой цели должны быть разработаны или переработаны экономические инструменты.

5. Хотя нормативная база в области прав человека не предписывает конкретных мер по осуществлению этих прав, она устанавливает существенные параметры. При сопоставлении водоснабжения и санитарии с осуществлением других социально-экономических прав становятся очевидными различные модели финансирования. Некоторые страны используют для систем здравоохранения государственное финансирование, в то время как данные системы в других странах

зависят от индивидуальных взносов. Осуществление права человека на питание обычно в значительной мере зависит от индивидуальных источников снабжения, в то время как нормативная база в области прав человека требует от государств оказания помощи лицам, которые в ней нуждаются, и государства могут устанавливать цены на основные продукты питания, тем самым гарантируя их экономическую доступность для всех. Что касается осуществления права на образование, то в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах содержатся конкретные требования того, чтобы государства обеспечивали бесплатное начальное образование для всех и постепенно вводили бесплатное среднее и высшее образование, а, следовательно, образование зависит от государственного финансирования. Осуществление прав человека на воду и санитарные услуги должно, вероятно, зависеть от совокупности источников финансирования. С экологической точки зрения взимание платы за использование воды является средством предотвращения расточительного потребления. С другой стороны, связанный с водоснабжением и санитарией аспект здравоохранения предполагает, что значительную роль должно играть государственное финансирование. В частности, санитария затрагивает не только право каждого человека на доступ к туалету или уборной, но и права человека других лиц, включая право на здоровье (см. доклады Специального докладчика по вопросам санитарии (A/HRC/12/24), пункты 23–29, и сточных вод (A/68/264)). Следовательно, государству отводится важная роль в обеспечении необходимых финансовых средств для предоставления услуг и в использовании государственного финансирования в тех ситуациях, когда в противном случае услуги были бы недоступны.

6. Однако нормативная база в области прав человека не исключает возможность использования тарифов и платы потребителей за предоставленные услуги по водоснабжению и санитарии. Такие услуги необязательно должны предоставляться бесплатно. В нормативной базе в области прав человека признается обязательность поступлений для обеспечения всеобщего доступа к услугам. Если все будут получать воду и санитарные услуги бесплатно, от этого на деле пострадают домашние хозяйства с низким уровнем доходов, поскольку государство и поставщики услуг будут лишены поступлений, необходимых для расширения и поддержания сферы обслуживания, и возникнет угроза для общей экономической устойчивости системы и способности государства защищать другие права человека и обеспечивать их осуществление. При этом в тех случаях, когда политика предусматривает бесплатное водоснабжение через коммунальные сети, им, как правило, могут пользоваться лишь те, кто имеет доступ к официальной системе водоснабжения. И, поскольку большинство бедных и маргинализированных индивидуумов и групп в развивающихся странах не имеют доступа к официальной системе водоснабжения, они не смогут воспользоваться бесплатной водой, предоставляемой коммунальными службами. С точки зрения прав человека государственные средства должны направляться на расширение обслуживания наиболее обездоленных групп населения, а также на обеспечение экономической доступности таких услуг.

7. В случае неплатежеспособности тех или иных лиц нормативная база в области прав человека действительно требует бесплатного предоставления услуг, финансирование которых должно обеспечиваться не за счет взимания платы с потребителей, а за счет других источников. Для обеспечения экономической доступности и финансовой устойчивости государства не должны ограничиваться тарифами, переходя к более широкой системе финансирования служб водоснабжения и санитарии, включающей налоги и отчисления, а также комбинированному финансированию посредством государственного субсидирования или тарифных систем (см. доклад Специального докладчика о финансировании (A/66/255)).

8. Права человека на воду и санитарии оказывают существенное влияние на то, каким именно образом взимается плата за услуги. Они предусматривают наличие гарантий в процессе установления тарифов и определения субсидий – как с процессуальной, так и с материальной точки зрения, – включая правозащитные принципы прозрачности, доступа к информации, участия и подотчетности. Они обязывают государства обеспечивать доступность цен на водоснабжение и санитарные услуги и их соответствие потребностям маргинализированных и уязвимых лиц и групп. Стремление обеспечить финансовую устойчивость на макроуровне не должно приводить к ситуациям, когда отдельные лица не могут себе позволить пользоваться услугами. При оценке экономической доступности необходимо учитывать всю совокупность прав и расходы, с которыми люди сталкиваются при осуществлении своих прав человека. Это тем более важно в контексте мер жесткой экономии, которые значительно усугубили бремя, лежащее на населении<sup>1</sup>. Решения о введении или повышении тарифов требуют особенно тщательных размышлений в периоды экономических и финансовых кризисов. В тех случаях, когда рост цен происходит параллельно с ростом безработицы и сокращением социальных расходов, многие люди оказываются неспособными позволить себе пользоваться основными услугами.

9. Выбор наиболее эффективной системы для обеспечения экономической доступности часто требует проведения специализированных исследований, направленных на изучение всех вышеупомянутых переменных, от оценки видов услуг, к которым имеют доступ отдельные лица, до рассмотрения способов наиболее эффективного использования государственного финансирования. Стремясь улучшить экономическую доступность водоснабжения во Франции в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья Европейской экономической комиссии (ЕЭК), Франция проводит исследование на основе широкого спектра различных систем тарифов и субсидий, с тем чтобы определить наилучшие способы обеспечения этой доступности<sup>2</sup>.

10. В дискуссиях по вопросу об экономической доступности первостепенное значение нередко придается тарифам в контексте сетевых поставок. Хотя в этой сфере и существуют серьезные проблемы, такой подход оставляет без внимания тот факт, что многие люди, проживающие в неблагополучных районах и маргинализированных общинах, не пользуются государственными распределительными сетями и полагаются на местные или коммунальные, часто неформальные сети водоснабжения и санитарных услуг. Подсчитано, что от мелких неофициальных поставщиков в определенной степени зависят до 25% городского населения в Латинской Америке и почти 50% городского населения в Африке<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, “The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU - Country Report on Ireland,” 2015, available at [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2015\)510016](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510016), p. 65.

<sup>2</sup> Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy – France, “Expert group on equitable access to water and sanitation”, 2015, available from [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/05May\\_11-12\\_Paris/Meunier\\_FranceMEDD\\_ExperimentationSocialTariffs.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/05May_11-12_Paris/Meunier_FranceMEDD_ExperimentationSocialTariffs.pdf).

<sup>3</sup> Laura Sima and Menachem Elimelech, “The informal small-scale water services in developing countries”, in *Water and sanitation-related diseases and the environment: Challenges, interventions, and preventive measures*, Janine M. H. Selendy (ed.) (Wiley-Blackwell, 2011), p. 231.

11. Во многих случаях этим общинам приходится платить высокую цену за услуги низкого качества, что еще больше усложняет дискуссии об экономической доступности. Поскольку применительно к неформальным поставщикам услуг по определению, как правило, не существует никакого контроля качества или экономической доступности, они взимают цены, которые определяются либо состоянием рынка, либо в результате ценового сговора между поставщиками (включая структуры типа картеля). Для людей из неблагополучных общин возможность оплаты предоставления официальных услуг нередко является благоприятной возможностью получить доступ к более регулярным и качественным услугам, часто по более низкой цене. Эти аспекты необходимо переместить в центр дискуссии, направленной на поиск решений для обеспечения доступных по цене услуг для всех.

12. В этом контексте настоящий доклад содержит обзор разного рода расходов на водоснабжение, санитарии и гигиену, которые приходится нести отдельным лицам и домашним хозяйствам. В нем делается попытка определить экономическую доступность с точки зрения прав человека и рассматривается важность установления конкретных стандартов для ее определения. В нем анализируется экономическая доступность в более широком контексте обеспечения экологической и экономической устойчивости и обсуждаются последствия отключения потребителей вследствие неплатежеспособности. В докладе говорится о тех, кто в современной практике получает пользу от государственного финансирования, после чего описывается ряд механизмов, предназначенных для обеспечения экономической доступности услуг для всех на основе государственного финансирования и разработки надлежащих тарифных схем, включая их преимущества и недостатки. В конце доклада говорится о важности регулирования и мониторинга экономической доступности, после чего приводятся выводы и рекомендации.

## **II. Расходы, связанные с водоснабжением, санитарией и гигиеной**

13. В этом разделе рассматриваются расходы, связанные с водоснабжением, санитарией и гигиеной, причем не только прямые расходы, но и временные затраты, а также дополнительное бремя, источником которого могут стать коррупционная практика и неправильное управление. В заключение рассматриваются издержки бездействия.

### **A. Различные виды расходов**

14. Чтобы оценить и обеспечить экономическую доступность, государствам необходимо проанализировать полный объем затрат на предоставление услуги, который может сказываться на платежах потребителя. Он включает в себя не только такие регулярные расходы, как расходы, связанные с функционированием и эксплуатацией, но и все издержки в течение всего срока службы, в том числе на строительство и модернизацию (где это необходимо). Последние особенно актуальны, когда речь идет о санитарных услугах, учитывая удаление отходов. После проведения оценки затрат на предоставление услуг встает вопрос о способах их возмещения. Для этого можно воспользоваться целым рядом источников, от тарифов до внешнего государственного финансирования, однако, что еще важнее для цели настоящего доклада, при этом необходимо установить порядок определения доли поступлений от разных потребителей. При решении последнего вопроса основное внимание должно уделяться экономической доступности, чтобы не накладывалось излишнее бремя расходов на людей, живущих в нищете.

15. Что касается воды, затраты варьируются от расходов на строительство, эксплуатацию и обслуживание в случае сетевого обеспечения до расходов на устройство и техническое обслуживание таких местных сооружений, как колодцы и скважины. Затраты на подключение часто являются серьезной преградой для людей, живущих в условиях крайней нищеты. Плата за водоснабжение в сельских районах и неформальных поселениях может существенно отличаться от платы за снабжение через водопроводную систему. Кроме необходимости покупки воды у государственных и частных поставщиков, у индивидуальных потребителей может возникнуть необходимость покрытия расходов на строительство, эксплуатацию и ремонт установки для водоснабжения коллективного или индивидуального хозяйства (например, цистерны для сбора дождевой воды<sup>4</sup>), закупку контейнеров для хранения воды и ее очистку. Даже в тех случаях, когда вода безопасна у источника, после ее транспортировки и хранения для последующего использования возникает высокий риск загрязнения, что приводит к дополнительным расходам на очистку воды для бытового использования.

16. Что касается санитарии, то сопутствующие затраты домохозяйств варьируются от расходов на строительство туалета в доме и тарифов на использование сетевой канализации до расходов на локальные решения, такие как устройство или техобслуживание выгребных ям и септических емкостей. Локальные устройства, как правило, требуют регулярной очистки и ремонта, в том числе опорожнения ям или септических емкостей, а также надлежащего управления сточными водами и отходами жизнедеятельности и их удаления или рециркуляции. Системы санитарии, которые используют воду для смыва, например канализационные системы, обычно требуют дополнительных расходов на воду, необходимую для смывных туалетов.

17. Использование помещений и услуг личной гигиены, хотя это нередко упускают из виду, также связано с затратами. Основными статьями расходов, помимо установки устройства для мытья рук, являются расходы на воду и мыло для мытья рук и личной гигиены, воду и чистящие средства для бытовой гигиены и гигиены питания, а также гигиенические салфетки и другие средства гигиены для менструального цикла.

18. В дополнение к материальным затратам на предоставление услуг необходимо также оценивать время, затраченное на сбор воды и посещение туалетных помещений вне дома. Поскольку в большинстве случаев ответственность за водосбор, обслуживание и уборку туалетных помещений, а также за обеспечение отвечающего требованиям гигиены ведения домашнего хозяйства несут женщины и девочки, важной составляющей этих временных затрат является фактор гендерного равенства.

## **В. Издержки, связанные с коррупцией**

19. Исследования показали, что коррупция в водохозяйственном секторе не является чем-то исключительным<sup>5</sup>. Даже в тех случаях, когда услуги номинально

<sup>4</sup> О сборе дождевой воды см. Uende A. F. Gomes, Léo Heller and João L. Pena, "A National Program for Large Scale Rainwater Harvesting: An Individual or Public Responsibility?" *Water Resources Management*, vol. 26, issue 9 (2012), pp. 2703–2714.

<sup>5</sup> Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), *Доклад о развитии человека 2006 года. Что кроется за нехваткой воды: Власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов* (2009 год); Transparency International, Dieter Zinnbauer and Rebecca Dobson (eds.), *Global corruption report 2008: Corruption in the water sector* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008); J. Davis, "Corruption in public service delivery: experience from South Asia's water and sanitation sector", *World Development*, vol. 32, No.1 (2004), pp. 53–71.

доступны по цене, коррупция может привести к более высокой стоимости пользования ими по сравнению с официальными ценами. Может отсутствовать прозрачность в отношении решений, касающихся выбора технологии или поставщика услуг, что приводит к тому, что сделанный выбор оказывается ненадлежащим и часто более дорогостоящим. Коррупция оказывает и прямое воздействие на цены в тех случаях, когда приходится давать взятки за ремонтные работы, подключение или повторное подключение. В более крупных масштабах коррупция может существовать и в рамках проведения тендера на предоставление услуг. Коррупция, как правило, оказывает непропорциональное воздействие на малоимущих и социально незащищенных членов общества и группы, поскольку они не располагают необходимыми возможностями для противостояния корыстным интересам элиты и не имеют необходимых средств для дачи взяток<sup>6</sup>.

20. Ограничение коррупции требует целенаправленных усилий со стороны государств, органов надзора и поставщиков услуг. Создание действенной правовой структуры на основе прав человека может обеспечить принятие таких антикоррупционных мер, как укрепление механизмов прозрачности и подотчетности<sup>7</sup>. Так, например, в одном из городов Юго-Восточной Азии была признана необходимость борьбы с коррупцией для расширения доступа к воде и санитарии малоимущих слоев и были приняты конкретные меры, включая специализированную профессиональную подготовку сотрудников, создание государственных кантор, позволяющих клиентам оплачивать счета самим, а не через инкассаторов, и установление счетчиков воды на всех подключениях<sup>8</sup>.

### **С. Издержки неэффективного управления**

21. Неэффективно организованный процесс предоставления услуг также может оказывать существенное воздействие на его стоимость. Государства должны стремиться обеспечить правильные стимулы, чтобы поставщики совершенствовали управление водоснабжением и санитарией, в том числе через создание соответствующей организационной структуры, оптимизацию эксплуатационных расходов, эффективное предоставление услуг (например, добываясь незначительных потерь воды). Сюда же относится укрепление правозащитных принципов участия, доступа к информации и подотчетности в структурах управления и процессах принятия решений<sup>9</sup>. Кроме того, в тех случаях, когда предоставление услуг предполагает получение прибыли поставщиком или акционерами (будь то государственные или частные организации), эта необходимость добиваться прибыли также может привести к тому, что стоимость услуг для пользователей превысит уровень экономической доступности и помешает компании инвестировать в предоставление услуг повторно (см. доклад Специального докладчика о результатах миссии в Бразилию (2014 год), A/HRC/27/55/Add.1, пункт 68).

### **D. Цена бездействия**

22. Издержки обеспечения доступа к воде и санитарии могут быть значительными. Однако за отказ от инвестирования приходится платить еще более высокую цену. Отсутствие доступа к безопасной питьевой воде, санитарии и гигиене влечет за собой тяжкие социальные последствия, такие как плохое состояние здоровья и высокая смертность, а также крупные экономические потери: по

<sup>6</sup> См. Transparency International, *Global corruption report 2008* (см. выше ссылка 5), p. 6.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid., p. 48.

<sup>9</sup> WaterAid, *Reforming public utilities to meet the Water and Sanitation MDG* (2006), pp. 5–7.



оценкам, ежегодные потери только из-за отсутствия доступа к средствам санитарии составляют 260 млрд. долл. США<sup>10</sup>. В развитых странах экономический рост стал сопровождаться увеличением продолжительности жизни и снижением детской смертности только после того, как правительства начали делать значительные инвестиции в водоснабжение и, что еще более важно, в предоставление санитарных услуг<sup>11</sup>.

23. Исследования показали наличие положительного соотношения затрат и выгод. По результатам одного анализа, на каждый доллар, инвестированный в обеспечение всеобщего доступа к стандартной питьевой воде в домашних условиях, средняя прибыль составляет 4 долл. США. Выгода от всеобщего доступа к базовым средствам санитарии в домашних условиях оценивается в 3 долл. США, а прибыль от прекращения открытой дефекации в сельских районах составляет 6 долл. США на каждый затраченный доллар<sup>12</sup>. В рамках анализа рентабельности меньше внимания уделяется вопросам безопасного управления и очистки сточных вод. Хотя здесь и требуются существенные начальные капиталовложения, в долгосрочной перспективе цена бездействия значительно превышает стоимость обеспечения надлежащего управления сточными водами. Исследования экономической отдачи санитарно-профилактических мероприятий показывают, что и септические емкости с очисткой, и канализация с очистными сооружениями обеспечивают положительное соотношение затрат и выгод, например на Филиппинах этот показатель равен примерно 1:4<sup>13</sup>, а во Вьетнаме – примерно 1:3<sup>14</sup>.

24. Хотя в экономических анализах оперативные меры иногда рассматриваются в денежном выражении, они приносят и ряд нематериальных выгод в виде экономленного времени, повышения чувства собственного достоинства и предотвращения случаев заболеваний и смерти. Весьма позитивное воздействие инвестиций в водоснабжение и санитарные услуги на женщин и девочек имеет крайне важное значение для достижения гендерного равенства. Не менее значительными являются также выгоды для окружающей среды, учитывая, что совершенствование водоснабжения и санитарных служб способствует борьбе с ее загрязнением и ухудшением.

### III. Понимание экономической доступности

#### A. Определение экономической доступности и установление стандартов

25. Экономическая доступность как критерий прав человека требует, чтобы использование водных, санитарных и гигиенических объектов и услуг было доступным по цене для всех людей. Оплата этих услуг не должна ограничивать способность людей приобретать другие основные товары и услуги, такие как

<sup>10</sup> World Bank, “WB Confronts US\$260 Billion a Year in Global Economic Losses from Lack of Sanitation”, 19 April 2013, available from <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/19/wb-confronts-us-260-billion-a-year-in-global-economic-losses-from-lack-of-sanitation>.

<sup>11</sup> UNDP, *Human Development Report 2006* (см. выше сноску 5), pp. 28–31.

<sup>12</sup> Guy Hutton, Laurence Haller and Jamie Bartram, “Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions”, *Journal of Water and Health* (5 April 2007), pp. 481–502.

<sup>13</sup> World Bank, Water and Sanitation Program, “The Economic Returns of Sanitation Interventions in the Philippines”, Research Brief (Jakarta, 2011), p. 4.

<sup>14</sup> World Bank, Water and Sanitation Program, “The Economic Returns of Sanitation Interventions in Vietnam”, Research Brief (August 2011). Available from [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/05/000020953\\_20111005094020/Rendered/PDF/647750wsp0viet00Box361544B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/05/000020953_20111005094020/Rendered/PDF/647750wsp0viet00Box361544B00PUBLIC0.pdf).

продовольствие, жилье, медицинское обслуживание, одежда и обучение. Стандарты экономической доступности должны рассматриваться вместе со стандартами соответствующего количества и качества водных ресурсов и санитарных услуг, что позволит гарантировать их соответствие стандартам прав человека.

26. Положения по экономической доступности довольно часто встречаются в законах о водоснабжении и санитарии. Например, в Намибии Закон об управлении водными ресурсами требует гарантии того, «чтобы всем намибийцам было обеспечено доступное и надежное водоснабжение, необходимое для удовлетворения основных человеческих потребностей»<sup>15</sup>. Во многих случаях основная трудность заключается в воплощении общих положений в конкретные стандарты доступности. Эти стандарты необходимы для расчета тарифов таким образом, чтобы они были доступны для населения и для обеспечения подотчетности. Люди, как правило, готовы платить за воду высокую цену, так как она принципиально важна во многих сферах жизни человека, однако это не оправдывает высокий порог доступности. Поэтому исследования по вопросам готовности к оплате часто не позволяют достаточно точно оценить реальную платежеспособность населения в этой связи.

27. Ряд стран установили стандарты экономической доступности. Например, согласно одному из нормативных положений, действующих в Индонезии, «тариф должен отвечать принципу экономической доступности ...если расходы домашнего хозяйства на удовлетворение базовой потребности в питьевой воде не превышают 4% (четырёх процентов) дохода потребителей»<sup>16</sup>. Для некоторых домашних хозяйств, однако, даже малая часть их расходов может оказаться чрезмерной, и в таких случаях услуги по водоснабжению и санитарные услуги должны предоставляться бесплатно.

28. На глобальном уровне установить общеприменимый стандарт экономической доступности невозможно. Любой такой стандарт окажется произвольным и не сможет отразить проблемы, с которыми люди сталкиваются на практике, и ситуацию, в которой они находятся, в том числе их расходы на жилье, питание и осуществление других прав человека. Экономическая доступность услуг по водоснабжению и санитарии во многом зависит от ситуации, поэтому государства должны определять стандарты доступности на национальном и/или местном уровне. Нормативная база в области прав человека предусматривает существенные параметры для данного процесса, в особенности в том, что касается участия<sup>17</sup>.

## **В. Согласование экономической доступности с экологической и экономической устойчивостью**

29. В попытках обеспечить экономическую доступность на практике нередко приходится согласовывать меры по осуществлению прав человека с более широкими критериями обеспечения экологической и экономической устойчивости. «Социальная устойчивость» в виде доступности по цене не должна ставиться под угрозу ради мер, направленных на обеспечение экономической и экологической устойчивости. Экологическая устойчивость требует наличия такого количе-

<sup>15</sup> Namibia, Water Resources Management Act No. 24 2004, article 26.1.

<sup>16</sup> Indonesia Minister of Home Affairs, “Technical guidance and procedures for regulating tariff of drinking water in regional administration-owned drinking companies”, regulation No.23/2006, 3 July 2006, Article 3.2, available from <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ins67962.pdf>.

<sup>17</sup> Интересные уроки, извлеченные из процесса участия в определении собственной черты бедности, см. Asian Coalition for Housing Rights, “Housing by People in Asia” No. 19, September 2014, available from [http://www.achr.net/upload/downloads/file\\_16102014142111.pdf](http://www.achr.net/upload/downloads/file_16102014142111.pdf).

ства водных ресурсов хорошего качества, которое позволяло бы обслуживать нынешних и будущих пользователей. Цены на воду должны рассчитываться таким образом, чтобы они обеспечивали доступ к достаточному количеству воды для первоочередных целей, но и могли ограничивать, по необходимости, ее избыточное потребление. Водные ресурсы должны быть защищены от загрязнения, а значит, санитарные услуги должны включать в себя надлежащий сбор, транспортировку, обработку и удаление сточных вод в целях защиты здоровья населения и окружающей среды. Однако цены на санитарные услуги не должны быть столь высокими, чтобы люди обходились без них, тем самым увеличивая нагрузку на общественное здравоохранение.

30. Решая вопросы обеспечения экономической устойчивости, некоторые выступали за достижение полной окупаемости с помощью тарифов, т.е. за то, чтобы поставщики услуг в области водоснабжения и санитарии относили на счет нынешних и будущих потребителей все эксплуатационные расходы (и в некоторых случаях также строительство и ремонт). В странах с достаточным количеством состоятельных людей по сравнению с количеством тех, кто не в состоянии оплачивать полную стоимость услуг, полная окупаемость может быть реализована посредством перекрестного субсидирования этими двумя группами. Однако даже в странах со сравнительно состоятельным населением правительства нередко предоставляют значительное государственное финансирование, в особенности в области санитарных услуг, обеспечивая финансовую состоятельность этих услуг и гарантируя охрану общественного здоровья<sup>18</sup>.

31. Во многих развивающихся странах достаточное для осуществления перекрестного субсидирования количество состоятельных людей отсутствует. В подобных ситуациях вариант полной окупаемости за счет одних только тарифов не представляется возможным. В этих случаях обеспечение экономической доступности для всех домохозяйств может потребовать государственного финансирования. В качестве первого шага на пути к обеспечению такого финансирования и экономической доступности государства должны повысить эффективность использования бюджетных средств, уже выделенных на водоснабжение и санитарии, особенно в стремлении сократить неравенство в доступе к услугам.

### **С. Отключения в результате экономической недоступности услуг**

32. Экономическая доступность водоснабжения и санитарных услуг и отключения неразрывно связаны, поскольку во многих случаях к отключению приводит нарушение обязательств по оплате за услуги.

33. Отключение услуг вследствие неплатежеспособности является регрессивной мерой и представляет собой нарушение прав человека на воду и санитарные услуги (замечание общего порядка № 15 (2002) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (E/C.12/2002/11), пункт 44 а)). Отключения допустимы лишь в том случае, если существует возможность доказать, что домохозяйства являются платежеспособными, но услуги не оплачивают. Южноафриканский Закон о водоснабжении 1997 года гласит, что отключения не должны приводить к отсутствию доступа к услугам вследствие неуплаты в случаях, когда конкретное лицо не в состоянии платить за основные виды обслуживания<sup>19</sup>. Совсем

<sup>18</sup> International Water and Sanitation Centre report 2015, available from <http://www.publicfinanceforwash.com>.

<sup>19</sup> South Africa, Water Services Act, art. 4 (3) c).

недавно Франция приняла закон Бротта, запрещающий отключения по причине неплатежеспособности<sup>20</sup>.

34. В некоторых случаях имели место широкомасштабные отключения. Так, например, Управление водоснабжения и водоотвода Детройта прекращало подачу воды, не принимая во внимание платежеспособность людей. Это заставило бывшего Специального докладчика заявить о том, что «когда налицо реальная неплатежеспособность, нормы в области прав человека просто запрещают отключения», и потребовать немедленного восстановления обслуживания жителей<sup>21</sup>.

35. В качестве возможного решения вопроса для поставщиков услуг, гарантирующего оплату используемой домохозяйствами и отдельными лицами воды, предлагаются счетчики предоплаченной воды, поскольку они требуют предварительной оплаты<sup>22</sup>. Однако такой вариант может привести к «негласным отключениям» вследствие неплатежеспособности и может быть нарушением прав человека на воду и санитарию. Таким образом, установление счетчиков предоплаченной воды должно предваряться тщательным изучением соответствующих планов. Некоторые такие счетчики позволяют получать доступ к ограниченному количеству воды даже в случае неуплаты отдельным лицом или домохозяйством. При этом для гарантий соблюдения прав человека необходимо будет тщательно проанализировать количество, непрерывность и качество водоснабжения.

#### **IV. Механизмы обеспечения экономической доступности на практике**

36. Для обеспечения экономической доступности для всех и устойчивой системы государства должны разработать соответствующие структуры цен, тарифов и субсидий. В следующем разделе доклада рассматриваются методы распределения государственного финансирования и те, кому это может идти на пользу. Затем в докладе делается попытка обсудить возможности использования механизмов финансирования для эффективной ориентации на группы, рассчитывающие на эти механизмы, с целью обеспечения экономической доступности услуг.

##### **A. Государственное финансирование водоснабжения, санитарии и гигиены: кому это выгодно и кому нет?**

37. Почти все крупные системы водоснабжения и санитарии в той или иной степени пользуются государственным финансированием. В области санитарии в особенности, хотя уже давно известно, что расходы в случае отсутствия доступа к санитарным услугам намного превышают фактические расходы на его обеспечение, выражались надежды на то, что участие частного сектора будет достаточным для улучшения доступа к ним. Однако в последнее время исследования,

<sup>20</sup> Франция, статья 19 закона № 2013-312 (15/04/2013) о внесении изменений в статью L115-3 Кодекса законов о социальной поддержке и семье, доступную по адресу <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027310001&fastPos=1&fastReqId=760965938&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (на французском языке).

<sup>21</sup> Press statement by the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation and others, “Detroit: Disconnecting water from people who cannot pay – an affront to human rights, say UN experts”, 25 June 2014, available from <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14777>.

<sup>22</sup> Coalition Against Water Privatisation, “The struggle against silent disconnections – Prepaid meters and the struggle for life in Phiri, Soweto” (2004), pp. 4–5, available from <https://www.citizen.org/documents/Phiri.pdf>.

проводимые Всемирным банком и другими институтами, стали показывать, что нереалистично надеяться на то, что частный сектор сможет самостоятельно ликвидировать разрыв в этой области<sup>23</sup>. Государства должны стать движущей силой в отношении инвестиций в области санитарии, в частности для покрытия расходов на строительство и поддержание инфраструктуры, а в некоторых случаях также на ее эксплуатацию, например в ситуациях, когда опорожнение выгребных ям оказывается запретительно дорогим процессом.

38. Во многих случаях, однако, государственное финансирование распределяется неравномерно. Нередко пользуются субсидиями, как прямыми, так и «скрытыми», домохозяйства представителей среднего класса. В число прямых субсидий входят налоговые льготы и материальные стимулы для строительства туалетов, которые в случае неправильной ориентации на получателей нередко идут на пользу семьям среднего класса. Субсидии являются «скрытыми», если государственное финансирование используется для создания инфраструктуры и служб, которые предназначены для всеобщего пользования, но фактически доступны только семьям со средним и высоким уровнем доходов.

## 1. Государственное финансирование сетевого снабжения

39. Государственное финансирование весьма характерно для крупномасштабных проектов водопроводных и канализационных систем, и правительства (а также другие инвесторы, например, многосторонние и двусторонние спонсоры) инвестируют значительные средства в сети, станции водоочистки и очистки сточных вод, а также магистральные коллекторы. При условии, что все домохозяйства в пределах города обладают возможностью подключиться к использованию этих услуг, такое финансирование может быть эффективным способом гарантировать адекватное использование государственных финансов для предоставления услуг по водоснабжению и санитарии, даже если оно при этом приводит к выделению субсидий на предоставление услуг для тех, кому подобная поддержка для обеспечения экономической доступности не требуется.

40. В большинстве развивающихся стран водопроводная вода и канализационные системы доступны лишь небольшой части населения, проживающего в городской местности, и очень немногим из тех, кто живет в сельских районах<sup>24</sup>. Таким образом, сосредоточение государственного финансирования на сетевом снабжении приводит к непропорциональному преимуществу сравнительно благополучных семей, если при этом не принимаются конкретные меры по охвату им всех жителей.

41. Государственное финансирование также может использоваться для эксплуатации и расширения служб и предприятий водоснабжения и санитарии, включая оплату расходов на подключение. В тех случаях, когда за счет расширения планируется охват всех домохозяйств, оно может стать надлежащей формой оказания поддержки малоимущим домохозяйствам, так как позволит обеспечить более доступные и регулярные затраты на водоснабжение и санитарию, чем в случае неформального снабжения.

<sup>23</sup> World Bank, Keynote Speech at the 2014 Sanitation and Water for All High Level Meeting by Shanta Devarajan, Chief Economist, World Bank, April 11th 2014, available from <http://sanitationandwaterforall.org/?download=663>; Guy Norman, Catarina Fonseca and Sophie Trémolet (2015), “Domestic public finance for WASH: what, why, how?” *Finance Brief 1*, Public Finance for WASH, available from [http://www.publicfinanceforwash.com/sites/default/files/uploads/Finance\\_Brief\\_1\\_-\\_Domestic\\_public\\_finance\\_for\\_WASH.pdf](http://www.publicfinanceforwash.com/sites/default/files/uploads/Finance_Brief_1_-_Domestic_public_finance_for_WASH.pdf).

<sup>24</sup> World Health Organization (WHO)/United Nations Children’s Fund, Joint Monitoring Programme, “Progress on Sanitation and Drinking Water 2015 Update and MDG Assessment” (Geneva, 2015), pp. 8–9.

## 2. Общины в неформальных поселениях

42. У жителей неформальных поселений зачастую нет возможности пользоваться формальным обслуживанием и услуги им предоставляют самые разные, нередко неформальные и/или мелкие поставщики или они занимаются самообеспечением. В связи с водоснабжением речь может идти о палатках по продаже воды, разносчиках воды, которые приходят на дом к потребителю, а также о водопроводной воде, доставляемой в домохозяйство. В области санитарии спектр предлагаемых услуг еще шире: от полного отсутствия обслуживания и использования не отвечающих требованиям выгребных ям (которые редко опорожняются и часто переполняются) до общих и общинных туалетов, подключения к элементарной канализации без обработки отходов и мелкомасштабных канализационных систем с соответствующими очистительными установками. Принимая во внимание этот спектр услуг, существующий за пределами формальной системы, любая система цен, субсидий или тарифов может не иметь никакого значения для нередко значительной части населения. Во многих городах тарифные структуры, системы субсидирования или другие специальные меры доступны лишь для домохозяйств с официальным адресом или зарегистрированных домохозяйств и отдельных лиц.

## 3. Общины, полагающиеся на самообеспечение

43. Местным властям часто не хватает возможностей для поддержания устойчивого доступа к водоснабжению и санитарным услугам, особенно в сельской местности. В результате инвесторы и местные органы самоуправления нередко поощряют применение подходов общинного управления. К сожалению, процент неудач в рамках последнего по-прежнему остается высоким. По оценкам одного исследования, в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, не работает в среднем 30% ручных насосов в сельской местности, а в некоторых странах эти показатели достигают 65%<sup>25</sup>. Причины подобных ситуаций заключаются в отсутствии местных технических специалистов, руководителей, запасных частей и средств для оплаты необходимых ремонтных работ. Кроме того, поскольку люди по вполне понятным причинам не желают платить за услуги сомнительного качества, достаточные денежные средства для ремонта отсутствуют. Следовательно, для осуществления прав человека на водоснабжение и санитарии в сельской местности необходимы институциональные реформы, развитие потенциала общин и увеличение финансовых и людских ресурсов<sup>26</sup>.

44. С другой стороны, серьезный прогресс в деле расширения доступа к санитарии был достигнут в рамках реализации общинной инициативы «Санитария для всех». Признавая, что повышение уровня санитарии в значительной мере зависит от предоставления безопасных и гигиеничных санитарных услуг, этот подход фокусируется на мобилизации общин на проведение анализа и улучшение ситуации с открытой дефекацией<sup>27</sup>. Общинная инициатива «Санитария для всех» в принципе не приемлет идею предоставления субсидий, исходя из того, что субсидируемая санитария часто не соответствует предпочтениям людей и что по-

<sup>25</sup> Tom Slaymaker and Catarina Fonseca, "Framing paper JMP post-2015 Working Group on Water" (2012), available from [http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/post-2015-Water-Working-Group-Framing-Paper-v3.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/post-2015-Water-Working-Group-Framing-Paper-v3.pdf).

<sup>26</sup> См. Organization for Economic Cooperation and Development/Development Co-operation Directorate Secretariat and World Water Council, Donor profiles on aid to water supply (2008), available from <http://www.oecd.org/dac/stats/41752319.pdf>.

<sup>27</sup> См. Kamal Kar and Robert Chambers, *Handbook on Community-Led Total Sanitation*, (Plan UK and Institute of Development Studies, London and Brighton, 2008), p. 7.



добные решения нередко оказываются неустойчивыми, создавая культуру зависимости<sup>28</sup>.

45. Этот подход и его реализация в отдельных случаях вызывают определенную критику с точки зрения прав человека<sup>29</sup>, включая озабоченность по поводу экономической недоступности надлежащих санитарных услуг для наиболее обездоленных жителей из-за отсутствия субсидий. Без внешней поддержки люди, живущие в условиях крайней нищеты, способны построить лишь самые примитивные отхожие места и не всегда могут себе позволить их содержание и обустройство<sup>30</sup>. Отдельные варианты Инициативы допускают использование внешних субсидий для наиболее обездоленных членов общин. Некоторые предлагают использовать в отношении государственного финансирования подход, предусматривающий определение последовательности. Хотя предполагается, что начальные капиталовложения в оборудование будут осуществляться общиной, в долгосрочной перспективе для создания благоприятных условий для устойчивой санитарии и обеспечения здоровья людей, например для содержания и опорожнения выгребных ям или для мероприятий в области общественного здравоохранения, поощряющих санитарии и надлежащую гигиеническую практику, необходимо будет прибегнуть к государственному финансированию<sup>31</sup>. В некоторых схемах предусматривается микрофинансирование строительства уборных, которое затем окупается в двух- или трехлетний срок. Этот вариант может оказаться эффективным способом распределения расходов, однако он не решает проблему экономической доступности для самых бедных домашних хозяйств.

46. В более широком смысле общинная инициатива «Санитария для всех» поощряет оказание поддержки и помощи в рамках общины лицам, живущим в условиях большей нищеты, более обеспеченными домашними хозяйствами. Однако многие общины не являются единым целым, в них существуют укоренившиеся проявления асимметрии и неравенства. Люди не только в разной степени страдают от бедности и лишений, но и могут оказаться в ситуации социального отчуждения по причине своей этнической принадлежности, касты и других факторов. Бывают случаи, когда поддержка со стороны общины отсутствует. В других случаях у людей может складываться впечатление, что им приходится рассчитывать на снисходительную щедрость окружающих, вместо осознания того, что им это полагается в силу права на санитарные услуги.

47. В связи с подобными случаями, а также другими ситуациями самообеспечения в нормативных рамках в области прав человека подчеркивается, что государства обязаны оказывать людям помощь в осуществлении их права человека на воду и санитарии, а при необходимости и наряду с финансовой помощью. Государства не вправе снимать с себя ответственность за выполнение своих обязательств в области прав человека путем их делегирования общинам<sup>32</sup>. Экономическая доступность санитарии и водоснабжения даже для самых обездоленных членов сообщества должна быть обеспечена.

<sup>28</sup> Ibid., p. 8.

<sup>29</sup> См. Jamie Bartram and others, “Commentary on the Human Right to Sanitation: Should the Right to Community-wide Health be won at the Cost of Individual Rights?” *Journal of Water and Health*, vol. 10, No. 4 (2012), pp. 499–503.

<sup>30</sup> Mary Galvin, “Talking shit: is Community-Led Total Sanitation a radical and revolutionary approach to sanitation?” *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, vol. 2, issue 1 (January/February 2015), pp. 9–20.

<sup>31</sup> См., например, Global Sanitation Fund, *Progress Report 2014*, p. 4, available from [http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/global\\_sanitation\\_fund\\_progress\\_report\\_2014\\_web.pdf](http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/global_sanitation_fund_progress_report_2014_web.pdf).

<sup>32</sup> См. доклад Специального докладчика о финансировании (A/66/255), пункт 53; см. также Galvin, “Talking shit” (см. выше сноска 30), p. 17.

## **В. Обеспечение того, чтобы государственное финансирование отвечало интересам наиболее обездоленных групп населения**

48. Сегодняшняя действительность такова, что государственное финансирование водоснабжения и санитарии отвечает интересам в основном наиболее обездоленных слоев общества. Государственные средства в основном используются для финансирования крупномасштабной инфраструктуры в городской местности, которой пользуются преимущественно домашние хозяйства со средним и высоким уровнем доходов.

49. Первым шагом к обеспечению того, чтобы государственное финансирование отвечало интересам в первую очередь наиболее обездоленных слоев населения является признание диспропорций и перекосов, свойственных нынешнему распределению государственного финансирования. Исходя из этого, государствам следует принимать меры к охвату людей, которые зависят от государственного финансирования в вопросах обеспечения экономической доступности услуг водоснабжения и санитарии для всех и уменьшения неравенства в доступе. Государствам необходимо перераспределить ресурсы в пользу наиболее обездоленных слоев населения. Перераспределение имеющихся государственных ресурсов может означать обеспечение доступа для всех к общегородским системам в городской местности или переход от дорогостоящих оперативных интервенций, которые приносят пользу ограниченному числу людей, к недорогостоящим вмешательствам, отвечающим интересам большего числа людей, особенно тех, кто больше всего нуждается в помощи<sup>33</sup>.

50. Один из вариантов предусматривает разработку подлинно универсальных систем, способных охватить все население. Любая такая универсальная система распределения государственных средств будет охватывать и тех, кому не требуется такое финансирование для получения доступа к услугам. В этой связи возникают вопросы о наиболее целесообразном использовании имеющихся ресурсов. Вместе с тем необходимо тщательно сбалансировать данный фактор с фактором риска применить подход, охватывающий не все слои населения, и оставить за бортом некоторые его группы, которые зависят от субсидий для обеспечения экономической доступности услуг. Любой тип адресности сопряжен с риском оставить неохваченными тех, кто больше всего в этом нуждается. Если исходить из общего принципа, то с точки зрения прав человека непреднамеренное исключение является гораздо более серьезной проблемой, чем непреднамеренное включение.

51. Исследования позволяют предположить, что правительствам некоторых стран удастся добиться успеха в деле эффективного использования государственного финансирования для расширения доступа к санитарным услугам. Например, Таиланд в конце 90-х годов обеспечил почти всеобщий доступ к санитарным услугам благодаря последовательному финансированию в течение десятилетий в рамках всеобъемлющей программы. Правительство предоставляет субсидии через оборотные фонды, а также финансирует конкретные мероприятия, при этом деревням предоставляется возможность направлять средства тем, кто в них больше всего нуждается<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> См. Kavita Wankhade, "Urban sanitation in India: key shifts in the national policy frame", *Environment and Urbanization*, vol. 27, No. 2 (2015), pp. 1–18.

<sup>34</sup> WaterAid and Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity, "Evaluating the effectiveness of public finance for sanitation: A synthesis report", 2013, pp. 6-7, available from <http://www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=a2a29c88-b69b-46b0-8578-b0fb80ac6ae6>.



52. Целью недавних проектов в Дар-эс-Саламе (Объединенная Республика Танзания), Блантайре (Малави), Чинойи (Зимбабве) и Китве (Замбия), организованных федерациями обитателей трущоб или лачуг, является развитие общегородских санитарных услуг в ситуации, когда домашние хозяйства не могут себе позволить затрачивать на них больше 3–4 долл. США в месяц. В рамках проектов рассматриваются возможности малоимущих домохозяйств, кредитное финансирование и важная роль взаимодействия с местными органами самоуправления с самого начала проекта<sup>35</sup>.

53. В тех ситуациях, когда государства отдают предпочтение при субсидировании услуг универсальным системам, им необходимо убедиться в том, что эти системы действительно являются всеохватывающими и не ограничиваются только рамками сетевого снабжения. Финансирование всеобщего доступа, как и всеобщее осуществление прав человека, необязательно требует одной универсальной системы. Напротив, во многих странах решение проблемы будет предусматривать дополнительные подходы, ориентированные на тех, кто не охвачен существующими коммунальными сетями.

### С. Трудности, связанные с адресностью

54. Принятие государствами адресных мер также сопряжено с определенными трудностями. На практике, к сожалению, такие меры часто не достигают своей целевой аудитории по многим причинам, в том числе следующим:

- а) целевые группы не информируются о наличии субсидий или финансовой поддержки;
- б) требуется подготовка слишком многих документов или представление каких-то конкретных документов, которых может не быть у малообеспеченных или маргинализированных людей;
- в) целевые группы не участвуют в разработке механизма;
- г) в большинстве стран, где субсидии применяются в рамках тарифных систем, они оказываются доступными лишь пользователям сетей и, таким образом, не распространяются на тех, кто пользуется услугами палаток, колонками или общественными туалетами;
- д) нередко из-за блочной системы повышения тарифов потребительскими субсидиями не пользуются большие семья или совместно проживающие семьи, пользующиеся одним водоотводом;
- е) государственное финансирование предоставляется только тем, кто обладает гарантированным правом собственности на землю, тем самым исключая всех, кто не признан официальной правовой системой;
- ж) лица, ответственные за выделение государственных средств, коррумпированы;
- з) пользователи, подключенные к сетям водоснабжения, но не к канализационным сетям, часто оказываются в неблагоприятном положении вследствие перекрестного субсидирования между службами водоснабжения и санитарии. В результате этого лицам, пользующимся подключением к сетям водоснабжения, но не подключенным к канализационным сетям, приходится субсидировать обеспеченных лиц или домохозяйства, которые пользуются подключением к этим сетям;

<sup>35</sup> Evans Banana and others, “Sharing reflections on inclusive sanitation”, *Environment & Urbanization* vol. 27(1) (2015), pp. 19–34.

i) во многих случаях субсидии на воду ориентированы на коммерческих или промышленных пользователей. В случаях, когда подобные субсидии приносят выгоду пользователям, которым они не нужны для обеспечения средств к существованию, они должны быть отменены или сокращены, чтобы высвободить ресурсы для населения, которое в них нуждается.

55. Во всех случаях крайне важно, чтобы любой вид государственного финансирования был прозрачным, четко разъяснялся и активно рекламировался, тем самым гарантируя, что жители, имеющие на него право, его получают, что масштабы коррупции будут сокращены и что эффективность механизма будет проанализирована.

#### **D. Субсидии на основе доходов, географического положения и видов доступа**

56. Для того чтобы направить финансовую поддержку в адрес тех лиц и групп, которым она необходима для обеспечения экономической доступности услуг, в различных ситуациях используются разные механизмы. Субсидии могут предоставляться малообеспеченным домохозяйствам, районам, преимущественно заселенным общинами с низким доходом, или мелким структурам, услугами которых могут пользоваться люди, проживающие в условиях нищеты или с низким уровнем дохода.

57. Целевые субсидии могут предоставляться на уровне домашних хозяйств, исходя из уровня доходов. Во многих объединяемых культурным своеобразием сообществах, однако, получение денежных пособий может стать причиной социального отчуждения, особенно в тех случаях, когда факт подачи заявки на субсидии становится достоянием общественности. В одной из африканских стран, например, субсидии предоставляются в связи с целым рядом социальных услуг, но многие предпочитают не заявлять о себе, даже если имеют на это право, судя по всему, из-за связанных с этим предрассудков. Одним из способов преодоления такого рода стигматизации могло бы стать применение методов, не требующих огласки. Помимо этого необходимы также значительные культурные изменения в восприятии денежных пособий в порядке преодоления часто скрываемого чувства стыда и стигмы, связанной с необходимостью полагаться на государственную помощь.

58. Адресные схемы, основанные на уровне доходов или расходов домохозяйства, могут оказаться дорогостоящими и потребовать проведения трудоемких с административной точки зрения опросов для выявления лиц, соответствующих определенным критериям, за исключением случаев, когда эта информация уже доступна в связи с другими административными задачами, такими как сбор налогов. Применение адресного подхода оказывается особенно трудным при наличии крупной неформальной экономики. В более широком понимании адресный подход часто оказывается неточным. Даже усовершенствованные системы социального обеспечения могут не учитывать значительное число беднейших жителей, в частности тех, кто проживает в сельской местности, где информировать население о причитающихся льготах особенно трудно.

59. В некоторых случаях оказываются недоступными данные о доходах и расходах домохозяйств. В таких ситуациях для оценки экономического потенциала потребителей могут использоваться иные показатели, такие как вид доступа (например, используется ли мелкомасштабное предприятие), стоимость имущества, размер жилища или его географическое положение.

60. Хотя эти схемы проще и дешевле осуществлять, их недостаток заключается в том, что они не всегда позволяют провести различие между живущими в бедности людьми, которые в состоянии вносить небольшую плату, и населением, живущим в условиях крайней нищеты, которое может себе позволить вносить лишь символическую плату или вообще никакой. Во многих случаях полезным может оказаться применение сочетания механизмов. Например, сопоставление схем субсидирования в Чили (на основе материального положения домохозяйств) и в Колумбии (на основе категорий социально-экономического положения и социально-географического контекста) свидетельствует о том, что расчет субсидий на основе материального положения позволяет более эффективно выявлять малоимущие домашние хозяйства, чем схемы, ориентированные по географическому признаку<sup>36</sup>. Так, может быть целесообразно автоматически предоставлять денежные пособия в малообеспеченных районах, но при этом позволить людям, проживающим за их пределами, обращаться за субсидиями на основании низких доходов. Кроме того, при получении пособий в связи с определенным уровнем доходов домохозяйства, не подключенные к сети, в том числе и расположенные в сельской местности, могут также удовлетворять поставленным критериям.

## **Е. Минимальные уровни социальной защиты**

61. Более широкоохватный механизм обеспечения доступа к услугам в сфере водоснабжения и санитарии для людей, живущих в условиях нищеты, заключается в создании минимальных уровней социальной защиты. Под ними понимаются базовые национальные гарантии социальной защиты, обеспечивающие доступ к основным услугам, включая водоснабжение и санитарную, а также минимальный доход тех, кто в этом нуждается<sup>37</sup>. Совет по правам человека в своей резолюции 28/12 от 9 апреля 2015 года признал, «что минимальные уровни социальной защиты могут способствовать осуществлению прав человека... доступ к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, в соответствии с правозащитными обязательствами государств», и призвал «государства устанавливать минимальные уровни социальной защиты в качестве составного компонента всеобъемлющих систем социальной защиты» (A/HRC/RES/28/12, пункты 6 и 8). Минимальные уровни социальной защиты могут иметь особое значение для достижения гендерного равенства и защиты маргинализированных или малообеспеченных индивидуумов и групп. Камбоджа, например, на национальном уровне определила оказание поддержки в сфере санитарии и водоснабжения в чрезвычайных и кризисных ситуациях как ключевое мероприятие в рамках национальной стратегии социальной защиты бедных и уязвимых слоев населения<sup>38</sup>. В Мексике федеральный бюджет расходов на социальные нужды, способствующий созданию минимального уровня социальной защиты, включает в себя статьи водоснабжения и канализации<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Andrés Gómez-Lobo and Dante Contreras, “Water subsidy policies: a comparison of the Chilean and Colombian schemes”, *The World Bank Economic Review*, vol. 17, No. 3 (2003), pp. 391–407.

<sup>37</sup> Международная организация труда (МОТ), Рекомендация № 202 о минимальных уровнях социальной защиты, 2012 год.

<sup>38</sup> UNDP and ILO, *Sharing Innovative Experiences, Successful Social Protection Floor Experiences* (2011), p. 125.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 299.

## **Е. Обеспечение экономической доступности посредством тарифных схем**

62. Для обеспечения экономической доступности услуг в тарифные схемы могут быть встроены другие типы механизмов. Разные тарифные системы обладают не только различными преимуществами, но и недостатками в плане обеспечения доступности услуг. Как правило, они актуальны лишь для тех потребителей, которые подключены к централизованному водоснабжению и канализационным системам.

### **1. Единый тариф**

63. Единый тариф обычно используется там, где отсутствуют счетчики воды, а значит, невозможно установить размер платы на основе объема используемой воды или сбрасываемых сточных вод. Некоторые страны в качестве основы для расчета платежей, не связанных с потреблением, используют налоги на имущество. Могут использоваться дифференцированные единые тарифы, растущие или понижающиеся в зависимости от таких критериев, как, среди прочего, размер домохозяйства, доходы и стоимость имущества, при этом особое внимание обращается на то, чтобы не устанавливались цены, недоступные для маргинализированных и уязвимых лиц и групп.

### **2. Единый волюметрический тариф**

64. Подходы на основе единого тарифа зависят от систем, оборудованных счетчиками воды, при этом домохозяйства платят фиксированный тариф за каждую использованную единицу измерения. Эксплуатация таких систем обычно оказывается дешевле, чем систем дифференцированных. Однако в них не учитывается размер домохозяйства или его платежеспособность, а также наличие у домохозяйства особых потребностей, для которых необходимо дополнительное потребление воды, например потребностей в диализе или иных потребностей медицинского характера. Они почти неизбежно приводят к тому, что обеспеченным домохозяйствам предоставляется доступ к большему количеству воды или их счета на воду оказываются ниже, чем у менее обеспеченных жителей. В случаях, когда малоимущие домохозяйства получают доступ к более значительному количеству воды для удовлетворения своих потребностей, эти услуги могут оказаться для них экономически недоступными в отсутствие дополнительных гарантий.

### **3. Дифференцированное установление цен**

65. Дифференцированные тарифы, предназначенные для обеспечения более низких ставок, ориентированных на малоимущие домохозяйства и общины, могут быть сложнее в применении, но при этом могут способствовать обеспечению экономической доступности даже для обездоленных домохозяйств. Вместе с тем сохраняются трудности с обеспечением реального охвата ими целевых групп. В Соединенных Штатах ряд муниципальных образований перешли на установление дифференцированных цен, чтобы состоятельные домохозяйства субсидировали домохозяйства нуждающиеся. Городской совет Филадельфии недавно принял нормативное положение об учреждении программы для малообеспеченных лиц, гарантирующее доступность сумм погашения счетов за воду в зависимости от уровня доходов. Для уведомления жителей об этой программе положение возлагает на город обязательство инициативно информировать их о ней.

66. Распространенную модель установления дифференцированных цен, в рамках которой за различные объемы чистой воды (или сточных вод) взимается различная плата, представляет собой система прогрессивных волюметрических та-

рифов. Первый ценовой «блок», предусматривающий достаточное количество воды для среднего домохозяйства, может быть установлен по минимальному, т.е. низкому тарифу, как правило, ниже стоимости предоставления услуги. После исчерпания этого первого «блока» происходит увеличение цены, и домохозяйствам, чье потребление воды превышает их базовые домашние и личные потребности, приходится платить сравнительно больше.

67. Для обеспечения экономической доступности услуги для всех домохозяйств необходимо, чтобы «блоки» были установлены надлежащим образом. Если первый «блок» слишком мал или тариф слишком высок, малоимущие семьи не смогут себе позволить приобрести достаточное количество воды. Однако, если первый «блок» слишком велик или тариф слишком низок, тогда пользоваться этим будут те, кто в действительности не нуждаются в самом низком тарифе, а это может поставить под угрозу общую финансовую устойчивость системы.

68. Проблема, связанная с этой системой, заключается в том, что в малоимущих домохозяйствах часто оказывается больше членов или они делятся своим подключением с другими домохозяйствами, в результате чего достигают максимального уровня в рамках тарифа минимального потребления и вынуждены платить за воду по более высоким ставкам, как это произошло в Иордании (см. доклад Специального докладчика, миссия в Иорданию (A/HRC/27/55/Add.2), пункт 24). В этой связи в Португалии регулятор предложил муниципальным образованиям и поставщикам установить специальный тариф для лиц, проживающих в крупных домохозяйствах<sup>40</sup>, как в Лос-Анджелесе<sup>41</sup>.

69. Особая модель, которая может быть частью «блочной» системы тарифообразования, предусматривает бесплатное водоснабжение в рамках первого «блока». Примеры такой политики можно найти в некоторых городах и странах, например Южной Африке с ее политикой обеспечения бесплатной воды для основных нужд, ряде колумбийских городов и Дели с минимальным объемом воды, предоставляемым городским советом по водным ресурсам. Вместе с тем сохраняются проблемы, связанные с определением объема бесплатно предоставляемой воды при обеспечении общей финансовой устойчивости системы. Главная трудность заключается в том, что пользу подобная политика приносит, скорее, домохозяйствам, подключенным к официальной сети, чем домохозяйствам, пользующимся услугами неформальных поставщиков. Даже в тех случаях, когда коммунальные предприятия или муниципальные власти предоставляют дополнительные услуги по водоснабжению, доставляя воду автомобилями в неформальные районы, сохраняются огромные диспропорции с точки зрения количества и доступности воды.

70. Установление дифференцированных цен может применяться в разных секторах, например в виде установления более высоких тарифов для промышленных, коммерческих и общественных пользователей, за счет чего обеспечивается перекрестное субсидирование бытовых потребителей. Однако на практике такое субсидирование зачастую не приветствуется и значительные субсидии могут выделяться для водопотребления в сельскохозяйственном и промышленном секто-

<sup>40</sup> Water and Waste Services Regulation Authority (Portugal) Recommendation No. 01/2009 “Tariff formation for end-users of drinking water supply, urban wastewater and municipal waste management services” (“Tariff Guidelines”), para. 1.2, available from [http://www.ersar.pt/Website\\_en/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu\\_Main%5CDocumentation%5CERSAR\\_OtherDocuments&Section=Menu\\_Main&BookTypeID=5&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu\\_Main%5CDocumentation&BookCategoryID=2&BookID=2077](http://www.ersar.pt/Website_en/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation%5CERSAR_OtherDocuments&Section=Menu_Main&BookTypeID=5&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation&BookCategoryID=2&BookID=2077).

<sup>41</sup> Sonia F. Hoque and Dennis Wichelns, “State-of-the-art review: designing urban water tariffs to recover costs and promote wise use”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 29, No. 3 (2013), pp. 472–491.

рах. В тех ситуациях, когда такое государственное финансирование не требуется для обеспечения средств к существованию и не имеет непосредственного отношения к осуществлению прав человека, следует пересмотреть существующую политику ценообразования и субсидирования, с тем чтобы максимальный объем имеющихся ресурсов использовался для осуществления прав человека.

#### 4. Плата за подключение

71. Препятствием к получению доступа к существующей сетевой службе могут быть расходы домохозяйств на подключение к услуге. Некоторые страны с целью сокращения препятствий решили отменить плату за подключение для всех или некоторых домохозяйств. В этом случае затраты на расширение услуг финансируются за счет их включения в обычную плату за обслуживание. Как показывает опыт, многие страны взимают дополнительную плату с существующих пользователей для финансирования расширения сетей в сельской местности. Отмена платы за подключение особенно актуальна для решения вопроса о доступе домохозяйств с низкими доходами к канализационной сети, поскольку подсоединение именно к ней часто является существенным препятствием к экономически доступной санитарии.

### G. Участие

72. Для определения механизмов распределения государственного финансирования и установления тарифов принципиальное значение имеют участие, доступ к информации и активная роль в принятии решений. Такие решения воплощаются в установлении приоритетов в области распределения ресурсов. С точки зрения прав человека наиболее важным является то обстоятельство, что такое участие распространяется на самые маргинализированные и обездоленные лица и группы, тем самым гарантируя, что принимаемые меры реально охватывают тех, кто больше всего нуждается в государственном финансировании. Это касается как решений на национальном уровне относительно общего распределения ресурсов, так и решений на местном уровне, в том числе решений об установлении порядка приоритетов различных частей муниципального образования с целью обеспечения предоставления услуг в масштабах всего города, включая неформальные поселения.

73. В более широких масштабах общины используют ранжирование участников по уровню благосостояния в качестве способа оценки уровня бедности при определении целевых групп в своих рамках. Определение уровня относительной бедности в общине дает возможность для определения на этой основе адресности мер. Благодаря процессам с широким участием можно получить подробную информацию о масштабах нищеты на местах, нередко включающую в себя доступ к воде в качестве одного из показателей анализа<sup>42</sup>.

74. В муниципальных образованиях всего мира все чаще проводится подготовка бюджета с широким участием населения, что дает жителям возможность согласовать бюджетные приоритеты местных органов самоуправления. Такие про-

<sup>42</sup> См., например, James Hargreaves and others, “‘Hearing the Voices of the Poor’: Assigning Poverty Lines on the Basis of Local Perceptions of Poverty. A Quantitative Analysis of Qualitative Data from Participatory Wealth Ranking in Rural South Africa”, *World Development*, vol. 35, No. 2 (February 2007), pp. 212–229.

цессы нередко способствуют улучшению предоставления базовых услуг, включая водоснабжение и санитарии<sup>43</sup>.

## V. Регулирование и мониторинг

75. В рамках дискуссии об обеспечении экономической доступности неоднократно подчеркивалась весьма важная роль регулирования и мониторинга.

### A. Регулирование процесса предоставления услуг, направленное на обеспечение экономической доступности

76. Обеспечение экономической доступности услуг по водоснабжению и санитарии требует действенной правовой и политической основы, которая включает в себя эффективную систему регулирования. В Лиссабонской хартии Международной ассоциации по водным ресурсам признается важность регулирования и рекомендуется, чтобы регуляторы «контролировали тарифные схемы, гарантируя их справедливость, устойчивость и соответствие целевому назначению; поощряя эффективность и экономическую доступность»<sup>44</sup>.

77. После завершения разработки тарифной системы, соответствующей стандартам экономической доступности, орган, ответственный за регулирование деятельности поставщиков услуг, должен быть в состоянии гарантировать не только правильное применение этой тарифной системы, но и факт оказания ею желаемого воздействия на уровни доступности для всех потребителей. Аналогичным образом регулирующий орган в сотрудничестве с соответствующим правительственным департаментом может обеспечить надлежащую адресность государственного финансирования. Поддержку этим процессам могут оказать механизмы подачи и рассмотрения жалоб, созданные поставщиками услуг или регуляторами.

78. Особые проблемы возникают в связи с регулированием деятельности мелких и неформальных поставщиков, поскольку правительства зачастую не осуществляют никакого контроля за их действиями. С помощью эффективного регулирования правительства могут придать неформальному сектору официальный статус, чтобы мелкие поставщики стали правительственными подрядчиками, сохранив при этом мелкомасштабный характер своей деятельности. Эту стратегию начинают применять в Найроби (Кения), где палатки по продаже воды в неформальных поселениях зарегистрированы в коммунальной компании, которая обеспечивает их поставками, а тариф устанавливается регулирующим органом. Однако этот тариф не всегда соблюдается<sup>45</sup>. Там, где домашние хозяйства полагаются на неформальные услуги, правительства должны предоставлять управленческую и техническую поддержку в стремлении повысить качество и экономическую доступность этих услуг. Аналогичный подход применяется в Мапуту (Мозамбик), где регулятор при отсутствии у коммунальной компании в кратко- и среднесроч-

<sup>43</sup> Yves Cabannes, "Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: Municipal practices and evidence from the field", *Environment and Urbanization*, vol. 27(1) (September 2014) pp. 257–284.

<sup>44</sup> International Water Association, *The Lisbon Charter: Guiding the Public Policy and Regulation of Drinking Water Supply, Sanitation and Wastewater Management Services*, art. 4.2.

<sup>45</sup> См. "Statement by the United Nations Special Rapporteur on the human right to water and sanitation (Visit to Kenya, 22-28 July 2014)", available from <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14912&LangID=E>.



ной перспективе достаточных мощностей оказывает поддержку неформальным поставщикам, обеспечивая обслуживание всех жителей<sup>46</sup>.

79. Регулирование процесса предоставления услуг неформальными и мелкими поставщиками должно прежде всего способствовать расширению доступа к воде и санитарии бедных и маргинализированных семей, а не препятствовать такому доступу. При придании неформальному обслуживанию официального статуса и его регулировании необходимо уделять должное внимание последствиям этого процесса для уровней доступа, экономической доступности и качества предоставления услуг. Там же, где государства стремятся заменить неформальное обслуживание официальными поставщиками, они должны убедиться в том, что население действительно может себе позволить эти альтернативы и что это не нанесет вреда осуществлению ими их прав человека.

## **В. Мониторинг экономической доступности**

80. Мониторинг экономической доступности имеет решающее значение при проверке того, насколько соблюдаются установленные стандарты и имеют ли люди реальную возможность пользоваться доступными по цене услугами. При отсутствии мониторинга экономической доступности услуг для всех государствам и поставщикам услуг трудно обеспечивать надлежащую поддержку отдельных лиц и домашних хозяйств, которые могут испытывать трудности в оплате услуг.

81. Однако процесс мониторинга экономической доступности не прост. Точный и содержательный мониторинг доступности чрезвычайно сложен. Если он осуществляется на основе стандарта экономической доступности, необходимые параметры для расчета доступности – расходы на получение доступа к услугам по водоснабжению и санитарии по сравнению с общими бытовыми расходами и реальные доходы домашнего хозяйства – определить трудно. Не так легко выяснить, превышают ли расходы домашнего хозяйства на воду и санитарию определенную долю его доходов в конкретном контексте, учитывая неустойчивые доходы многих малообеспеченных домохозяйств, а также множество разного вида расходов на услуги по водоснабжению и санитарии в неформальных поселениях, где проблема экономической доступности стоит особенно остро. Принимая во внимание эти трудности, государства нередко используют «средний» или «самый низкий» уровень доходов и предполагаемый приемлемый объем воды для определения соответствующей платы за услуги. Однако подобные обобщения не позволяют понять, в состоянии ли отдельное лицо действительно позволить себе оплату услуг в своей конкретной ситуации, где речь может идти о крупном домашнем хозяйстве или лицах со специфическими проблемами со здоровьем.

82. В других подходах к мониторингу экономической доступности используется иная отправная точка. Вместо того чтобы полагаться на порог абсолютной доступности, в них учитываются последствия стоимости услуг по водоснабжению и санитарии для осуществления других прав человека. Мониторинг прав человека может внести значительный вклад в проведение качественного, более контекстуализированного мониторинга. Например, договорные органы могут предоставить подробную информацию о том, какое воздействие отсутствие экономической доступности оказывает на жизнь людей, в том числе в результате отключения от обслуживания, о проблемах, с которыми люди сталкиваются, и взаимосвязях с реализацией других прав человека.

<sup>46</sup> Catarina de Albuquerque, *Realising the human rights to water and sanitation: A handbook by the UN Special Rapporteur*, booklet 4 (Portugal, 2014), p. 49.



83. Протокол по проблемам воды и здоровья ЕЭК разработал карточку оценки равного доступа, которая помогает государствам следить за экономической доступностью услуг. В карточке учитывается не только доступность тарифов, но и другие меры, которые государства-члены могут применять в порядке обеспечения экономической доступности. В их число входит мониторинг включения аспектов экономической доступности в политику в области водоснабжения и санитарии, экономическая доступность самообеспечения, проверка наличия государственного финансирования для решения проблем экономической доступности, реальный объем государственного финансирования, выделенного на решение проблем экономической доступности, а также эффективность мер социальной защиты в обеспечении экономической доступности<sup>47</sup>.

84. Что касается глобального мониторинга, то существуют дополнительные трудности, связанные со сбором и сопоставимостью данных. Предлагаемая цель 6.1 из числа Целей в области устойчивого развития однозначно относится к обеспечению доступной питьевой воды для всех, с чем связан призыв о включении критерия экономической доступности в глобальный мониторинг.

85. В отношении домашних хозяйств, пользующихся услугами по водоснабжению и санитарии через коммунальные предприятия, необходимые данные можно получить через Международную сеть по установлению критериев для предприятий водоснабжения и санитарии, которая обладает данными о тарифах на воду, взимаемых значительным количеством коммунальных служб<sup>48</sup>. За рамками таких существующих инициатив обзор потенциальных показателей свидетельствует о сложности мониторинга экономической доступности.<sup>49</sup> Определение и мониторинг расходов на несетевое снабжение и включение их в меры обеспечения экономической доступности являются особенно сложной задачей, решение которой, однако, необходимо с точки зрения прав человека. Сосредоточение внимания исключительно на коммунальных тарифах скрывает в себе опасность серьезной недооценки расходов и приведет к представлению ситуации с экономической доступностью в излишне позитивном свете, отражающем лишь положение обеспеченных слоев населения и не учитывающем весьма реальные трудности, с которыми сталкиваются наиболее обездоленные люди и общины при получении доступа к воде и санитарии. Обзор показывает, что мониторинг экономической доступности со всей его многогранностью (включая расходы на доступ к воде, санитарии и гигиене) может быть реализован, но требует сбора и анализа данных из различных источников<sup>50</sup>. Специальный докладчик призывает государства и международные организации к более тщательному изучению вариантов обеспечения более всеобъемлющего мониторинга экономической доступности услуг.

## VI. Вывод и рекомендации

**86. Экономическая доступность имеет ключевое значение для осуществления права человека на воду и санитарию. Для обеспечения доступных услуг для всех людей требуется смена парадигмы, прежде всего с точки зрения прав человека. Возможность совместить экономическую устойчивость и экономическую доступность для всех существует, однако права человека**

<sup>47</sup> ЕЭК/ВОЗ, Протокол по проблемам воды и здоровья, Карточка оценки равного доступа 2014 года, глава 4, доступно по адресу <http://www.unece.org/?id=34032>.

<sup>48</sup> International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities, Tariffs Map, available from [http://www.ib-net.org/en/tariffs\\_map.php](http://www.ib-net.org/en/tariffs_map.php).

<sup>49</sup> Guy Hutton, "Monitoring 'Affordability' of water and sanitation services after 2015: Review of global indicator options", 20 March 2012, available from [http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/END-WASH-Affordability-Review.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/END-WASH-Affordability-Review.pdf).

<sup>50</sup> Ibid.

требуют переосмысления нынешней линии аргументации и реформирования существующих инструментов. Основная трудность заключается в обеспечении того, чтобы адресные меры и инструменты действительно достигали тех, кто от них больше всего зависит. Например, тарифы должны быть рассчитаны таким образом, чтобы наиболее обездоленные жители, пользующиеся подключением к формальным коммунальным услугам, могли получать помощь, в которой они нуждаются. Для этого также необходимо гарантировать, чтобы государственные средства и субсидии доходили до наиболее маргинализированных и обездоленных индивидуумов и общин, которые часто (еще) не имеют подключения к формальной сети, могут проживать в неформальных поселениях без официально закрепленного права собственности или в отдаленных сельских районах, где распространено самообеспечение, и которых часто упускают из виду или намеренно игнорируют в сегодняшнем процессе выработки политических решений и планирования.

87. Специальный докладчик предлагает нижеизложенные рекомендации. Государствам надлежит принять следующие меры:

- a) оценить, какие существуют механизмы финансирования и субсидии, включая скрытые субсидии, и кто от них выигрывает;
- b) обеспечить прозрачность существующих и запланированных механизмов финансирования и субсидий;
- c) рассмотреть возможность принятия внутреннего законодательства, требующего, чтобы поставщики услуг и местные органы самоуправления учитывали проблемы экономической доступности в политических мерах и предоставлении услуг;
- d) установить стандарты экономической доступности, учитывающие все расходы, связанные с водой, санитарией и гигиеной, на национальном и/или местном уровне на основе процесса широкого участия, охватывающего, в частности, людей, проживающих в условиях нищеты, и других маргинализированных и обездоленных индивидуумов и групп;
- e) рассматривать стандарты экономической доступности в совокупности с другими стандартами, особенно наличия и качества, чтобы быть уверенным в том, что население может себе позволить оплачивать услуги на основе стандартов в области прав человека;
- f) обеспечить участие в процессе принятия решений по определению механизмов распределения государственного финансирования и установления тарифов;
- g) использовать государственное финансирование для оказания помощи в доступе людям, живущим в условиях нищеты, и тем, кто страдает от социального отчуждения или дискриминации, и устранить неравенство в доступе к воде и санитарным услугам;
- h) уделять особое внимание обеспечению экономической доступности услуг санитарии, стоимость которых зачастую недооценивается;
- i) сосредоточивать внимание на обеспечении экономической доступности для наиболее обездоленных слоев, включая общины в неформальных поселениях и общины, зависящие от самообеспечения, и рассматривать различные механизмы для достижения этой цели;

ж) изучить вопрос воздействия механизмов, используемых для обеспечения экономической доступности, установить, действительно ли универсальные системы являются всеобъемлющими и охватывают людей за пределами сетевых поставок и достигают ли целевые системы адресных получателей (вне зависимости от того, основаны ли они на доходах, географическом местоположении, типе доступа или других факторах);

к) создать эффективную нормативную базу и регулирующие органы для обеспечения экономической доступности предоставления всех видов услуг;

л) принимать меры по решению проблемы коррупции, которая увеличивает стоимость предоставления услуг;

м) запретить отключения, являющиеся следствием неплатежеспособности;

н) отслеживать экономическую доступность предоставления услуг по водоснабжению и санитарии посредством целевых исследований уровня доходов в различных населенных пунктах с учетом всех расходов, связанных с доступом к воде и санитарии, в том числе продуктам гигиены и средствам женской гигиены;

о) при применении счетчиков prepaid воды убеждаться в том, что домашние хозяйства, которые могут оказаться неплатежеспособными, не отключаются от водоснабжения и что количество, непрерывность и качество воды отвечают стандартам прав человека.

88. Кроме того, Специальный докладчик призывает договорные органы и другие правозащитные механизмы мониторинга уделять больше внимания экономической доступности услуг по водоснабжению и санитарии в конкретных ситуациях, в которых живут люди.

89. Специальный докладчик призывает государства и международные организации к более тщательному изучению возможностей глобального мониторинга, который обеспечит более всеобъемлющий мониторинг доступного по цене пользования услугами.